Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 14 de junio de 2012*

«Incumplimiento de Estado — Libre circulación de personas — Acceso a la enseñanza de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias — Financiación de los estudios superiores cursados fuera del territorio del Estado miembro interesado — Requisito de residencia»

En el asunto C-542/09,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento, con arreglo al artículo 258 TFUE, interpuesto el 18 de diciembre de 2009,

Comisión Europea, representada por los Sres. G. Rozet y M. van Beek, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. C. Wissels, el Sr. J. Langer y la Sra. K. Bulterman, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

Reino de Bélgica, representado por las Sras. L. van den Broeck y M. Jacobs, en calidad de agentes,

Reino de Dinamarca, representado por la Sra. V. Pasternak Jørgensen, en calidad de agente,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y C. Blaschke, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino de Suecia, representado por la Sra. A. Falk, en calidad de agente,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Secretario: Sr. M.-A. Gaudissart, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de noviembre de 2011;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de febrero de 2012;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su demanda, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 45 TFUE y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), en la versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992 (DO L 245, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1612/68»), al imponer un requisito de residencia, concretamente la regla denominada «tres de los últimos seis años» a los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias cuya manutención continúan sufragando para permitirles obtener la financiación de los estudios superiores cursados fuera de los Países Bajos (en lo sucesivo, «financiación portátil»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 Con arreglo al artículo 7 del Reglamento nº 1612/68:

«1. En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente que los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

2. Se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.

[...]»

3 El artículo 12 del Reglamento nº 1612/68 establece:

«Los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro serán admitidos en los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, si esos hijos residen en su territorio.

Los Estados miembros fomentarán las iniciativas que les permitan seguir los mencionados cursos en las mejores condiciones.»

Derecho neerlandés

4 El artículo 2.2 de la Wet studiefinanciering 2000 (Ley de 2000 de financiación de estudios; en lo sucesivo, «WSF 2000»), que establece los requisitos que permiten a los estudiantes beneficiarse de la financiación íntegra de sus estudios superiores si estudian en los Países Bajos, tiene el siguiente tenor:

«1. Tendrán derecho a la financiación de los estudios los estudiantes que:

a) tengan la nacionalidad neerlandesa,

b) no tengan la nacionalidad neerlandesa, pero estén equiparados en materia de financiación de estudios a quienes la tengan, en virtud de un tratado o de una decisión de una organización internacional [...]

[...].»

5 Por lo que respecta a la financiación portátil, del artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000 resulta que se podrán beneficiar de tal ventaja los estudiantes que, por una parte, tengan derecho a la financiación íntegra de los estudios en los Países Bajos y, por otra parte, hayan residido legalmente allí durante al menos tres de los seis años anteriores a su matriculación para cursar estudios superiores fuera de dicho Estado miembro.

6 Con arreglo al artículo 11.5 de la WSF 2000, el ministro competente podrá, en los supuestos manifiestos de injusticia grave, establecer una excepción al requisito de residencia previsto en el artículo 2.14, apartado 2, de dicha Ley.

7 Hasta el 1 de enero de 2014, la regla denominada «tres de los últimos seis años» no se aplicará a aquellos estudiantes que puedan tener derecho a financiación de estudios superiores en los Países Bajos y que deseen cursar dichos estudios en determinadas regiones limítrofes, a saber, Flandes y la región de Bruselas-Capital, en Bélgica, y Renania del Norte-Westfalia, Baja Sajonia y Brema, en Alemania.

Procedimiento administrativo previo

8 A mediados del año 2007, se presentó una denuncia ante la Comisión referida al requisito de residencia previsto en el artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000, en virtud del cual, para beneficiarse de la financiación portátil, un estudiante debe, además de cumplir otros requisitos, haber residido legalmente al menos tres años en los Países Bajos durante los seis años anteriores a su matriculación en estudios superiores.

9 Tras un intercambio de correspondencia con las autoridades neerlandesas, la Comisión dirigió al Reino de los Países Bajos un escrito de requerimiento el 4 de abril de 2008. En este escrito, la Comisión alegaba que el requisito de residencia establecido por la WSF 2000, al aplicarse a los trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores fronterizos y los miembros de sus familias, era contrario a los preceptos del Derecho de la Unión relativos a la libre circulación de trabajadores.

10 Mediante escrito de 4 de junio de 2008, el Reino de los Países Bajos respondió al escrito de requerimiento sosteniendo que la regla denominada «tres de los últimos seis años» respetaba el Derecho de la Unión y que había cumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68.

11 Tras una reunión entre los servicios de la Comisión y las autoridades neerlandesas, éstas transmitieron a la Comisión un escrito de respuesta complementario, mediante carta de 24 de octubre de 2008. Estas autoridades manifestaron también su intención de presentar al Parlamento neerlandés un proyecto de ley que modificase la regla denominada «tres de los últimos seis años».

12 Mediante escrito de 15 de abril de 2009, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que concluía que el Reino de los Países Bajos no había cumplido con sus obligaciones, a la vista de los artículos 45 TFUE y 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, y le instaba a adoptar las medidas necesarias para cumplir con este dictamen en un plazo de dos meses desde su recepción.

13 El 15 de junio de 2009, este Estado miembro reafirmó su posición, subrayando que el requisito de residencia previsto por la WSF 2000 no infringía el Derecho de la Unión.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

14 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 20 de julio de 2010, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania y el Reino de Suecia fueron autorizados a intervenir como coadyuvantes en apoyo de las pretensiones del Reino de los Países Bajos.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

15 En su demanda, la Comisión recuerda que, en la sentencia de 26 de febrero de 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071), el Tribunal de Justicia declaró que una ayuda para la manutención y para la formación con objeto de seguir estudios secundarios o superiores debe ser considerada una ventaja social en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68. Según esta misma jurisprudencia, que, a su juicio, fue confirmada en la sentencia de 8 de junio de 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289), el hijo de un trabajador migrante puede invocar dicho artículo 7, apartado 2, para obtener la financiación de sus estudios en las mismas condiciones que se aplican a los hijos de los trabajadores nacionales, sin que pueda imponérsele un requisito suplementario de residencia.

16 La Comisión observa que, según jurisprudencia reiterada, el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 45 TFUE y en el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 prohíbe no sólo las discriminaciones directas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación indirecta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca al mismo resultado. Afirma que corresponde a las autoridades nacionales que invocan una excepción al principio fundamental de libre circulación de las personas probar, en cada caso, que sus normativas son necesarias y proporcionadas, a la vista del objetivo perseguido.

17 La Comisión sostiene que el requisito de residencia establecido por la WSF 2000 es una discriminación indirecta. Considera que está claro que, aunque dicho requisito se aplicase de modo idéntico a los nacionales neerlandeses y a los nacionales de los demás Estados de la Unión Europea, sería naturalmente más fácil de cumplir por los trabajadores nacionales y, por tanto, podría perjudicar más concretamente a los trabajadores migrantes.

18 Además, a juicio de la Comisión, este requisito es aún más discriminatorio para los trabajadores fronterizos y sus hijos que, por definición, residen en un Estado miembro que no es el Estado miembro de empleo y se hallan imposibilitados para cumplir la regla denominada «tres de los últimos seis años». A este respecto, la Comisión pone de relieve el hecho de que, consciente de este problema, el Reino de los Países Bajos propuso una modificación de la legislación nacional para permitir la financiación portátil a los estudiantes que, pese a tener derecho a la financiación para cursar estudios

superiores en los Países Bajos, habían vivido en «Bélgica, en una de las regiones fronterizas alemanas o en Luxemburgo durante al menos tres años durante los seis años anteriores al inicio de los estudios en el extranjero».

19 La Comisión estima que la libre circulación de trabajadores en el interior de la Unión es un derecho fundamental y que cualquier obstáculo nacional sólo se puede justificar si se inscribe en el marco de un objetivo compatible con el Tratado FUE, encuentra su justificación en una razón imperiosa de interés general, es adecuado para garantizar la realización del objetivo perseguido y no va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

20 La Comisión alega que la necesariedad y la proporcionalidad de la regla «tres de los últimos seis años» no resultan, como afirman las autoridades neerlandesas, de las sentencias de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119), y de 18 de noviembre de 2008, Förster (C-158/07, Rec. p. I-8507). En efecto, considera que en estas sentencias el análisis del Tribunal de Justicia abordaba la situación de estudiantes económicamente inactivos que no estaban comprendidos ni en el artículo 45 TFUE ni en el Reglamento nº 1612/68 y a los cuales las autoridades nacionales podían exigir un cierto grado de integración en el Estado miembro de acogida. En cambio, según la Comisión, el acceso de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias cuya manutención continúan sufragando los trabajadores a ventajas sociales como la ayuda concedida para cursar estudios superiores, debe apreciarse con arreglo al artículo 45 TFUE y al Reglamento nº 1612/68.

21 Añade que las consideraciones de índole presupuestaria no están comprendidas en el concepto de razón imperiosa de interés general que permite justificar un obstáculo al derecho fundamental a la libre circulación de trabajadores. La Comisión duda de que la regla «tres de los últimos seis años» sea la única que pueda garantizar la realización del objetivo perseguido. A este respecto, considera que la restricción de la zona geográfica a la que se aplica la financiación portátil y la duración de ésta son medidas posibles. Además, para evitar fraudes, se pueden realizar, a través de la coordinación entre los Estados miembros, controles en el territorio de Estados miembros distintos al Reino de los Países Bajos.

22 El Reino de los Países Bajos solicita que se desestime el recurso.

23 Con carácter principal, alega que la regla «tres de los últimos seis años» no es una discriminación indirecta. A su juicio, dicha regla establece una distinción entre los trabajadores residentes en los Países Bajos desde hace más de tres años y los que no han residido en dicho Estado durante ese período, pues se trata de situaciones que no son comparables. Estima que, dado que el objeto del artículo 2.14 de la WSF 2000 es promover los estudios fuera de los Países Bajos, implica ciertamente un requisito de residencia en el territorio nacional. El Reino de los Países Bajos pone también de manifiesto que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya ha admitido diferencias de trato en función de lugares de residencia distintos.

24 Subsidiariamente, para el supuesto de que las situaciones en cuestión deban ser consideradas comparables, el Reino de los Países Bajos sostiene que la Comisión atribuye un ámbito de aplicación demasiado amplio al artículo 7 del Reglamento nº 1612/68. A su juicio, dicho artículo sólo se refiere, en principio, al propio trabajador migrante, mientras que las ventajas concedidas a sus hijos en materia de enseñanza son objeto del artículo 12 del mismo Reglamento. Este Estado miembro subraya que este último artículo impone un requisito de residencia a los hijos cuya justificación es justamente establecer un cierto vínculo con la sociedad del Estado miembro de acogida. Al no existir dicho requisito en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, su aplicación a los hijos de los trabajadores llevaría a soslayar las exigencias de dicho artículo 12.

25 Con carácter aún más subsidiario, el Reino de los Países Bajos alega que la regla «tres de los últimos seis años» es objetivamente justificada y proporcionada al objetivo perseguido.

26 A juicio de dicho Estado miembro, la promoción de la movilidad de los estudiantes sólo cabe si los beneficiarios de la financiación portátil mantienen un vínculo verdadero con los Países Bajos. Sostiene que, por una parte, esta financiación pretende ofrecer una posibilidad de estudiar fuera de los Países Bajos a los estudiantes que normalmente lo harían en los Países Bajos. Por otra parte, considera que abandonar la regla «tres de los últimos seis años» tendría consecuencias económicas inaceptables y podría afectar a la propia existencia de este régimen de ayudas. Para dicho Estado miembro, el Tribunal de Justicia reconoció la posibilidad de añadir determinados límites a la definición de los beneficiarios para que la financiación pueda seguir estando asegurada en las sentencias, antes citadas, Bidar y Förster.

27 A juicio del Reino de los Países Bajos, la protección de estos intereses justifica la aplicación de la regla «tres de los últimos seis años» también a los asalariados, aun a riesgo de que algunas categorías de estudiantes se beneficien de la financiación portátil pese a que ésta no les esté destinada. Sería, por ejemplo, el caso de los estudiantes trabajadores que ejercen un empleo de corta duración en los Países Bajos sólo para obtener dicha financiación.

28 En cuanto a la proporcionalidad de la regla «tres de los últimos seis años», el Reino de los Países Bajos observa que ninguna otra medida, como el conocimiento del neerlandés, la instauración de límites geográficos más allá de los cuales se excluya el beneficio de la financiación portátil o alargar la duración de residencia, puede proteger tan eficazmente los intereses en juego. Además, considera que para los hijos de los trabajadores migrantes en los Países Bajos que residen fuera de dicho Estado miembro existen otras posibilidades de ayuda económica, en particular, la financiación de sus estudios en el Estado miembro en el que residen o en establecimientos neerlandeses.

29 El Reino de los Países Bajos recuerda asimismo que el artículo 11.5 de la WSF 2000 incluye una norma de equidad que permite, en un supuesto concreto, exceptuar el requisito de residencia para evitar una injusticia grave.

30 Por último, el Reino de los Países Bajos estima que la Comisión desconoce el hecho de que, desde el 1 de septiembre de 2007, la regla «tres de los últimos seis años» no se aplica a los hijos de trabajadores fronterizos que deseen estudiar en regiones limítrofes a los Países Bajos, a saber, en Flandes y en la región de Bruselas-Capital, y en Renania del Norte-Westfalia, en Baja Sajonia y en Brema. Añade que esta excepción a la aplicación del requisito de residencia se prorrogó hasta el 1 de enero de 2014.

Apreciación del Tribunal de Justicia

31 El artículo 45 TFUE, apartado 2, dispone que la libre circulación de los trabajadores supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

32 Según el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, en el territorio de otros Estados miembros, el trabajador nacional de un Estado miembro se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.

33 Este precepto beneficia indistintamente tanto a los trabajadores migrantes que residen en un Estado miembro de acogida, como a los trabajadores fronterizos que, pese a ejercer su actividad asalariada en este último Estado miembro, residen en otro Estado miembro (sentencia de 18 de julio de 2007, Geven, C-213/05, Rec. p. I-6347, apartado 15).

34 Según una jurisprudencia reiterada, una ayuda concedida para la manutención y para la formación con objeto de seguir estudios universitarios sancionados por una cualificación profesional constituye una ventaja social, en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 (sentencias de 21 de junio de 1988, Lair, 39/86, Rec. p. 3161, apartado 24, y Bernini, antes citada, apartado 23).

35 El Tribunal de Justicia ha declarado también que la financiación de estudios concedida por un Estado miembro a los hijos de los trabajadores constituye, para un trabajador migrante, una ventaja social, en el sentido de dicho artículo 7, apartado 2, cuando éste continúe sufragando los gastos de manutención del hijo (sentencias, antes citadas, Bernini, apartados 25 y 29, y Meeusen, apartado 19).

36 El artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 obliga a un Estado miembro, cuando ofrece a sus trabajadores nacionales la posibilidad de seguir una formación impartida en otro Estado miembro, a extender esta posibilidad a los trabajadores de la Unión establecidos en su territorio (sentencias de 27 de septiembre de 1988, Matteucci, 235/87, Rec. p. 5589, apartado 16, y de 13 de noviembre de 1990, Di Leo, C-308/89, Rec. p. I-4185, apartado 14).

37 A este respecto, procede recordar que el principio de igualdad de trato recogido tanto en el artículo 45 TFUE como en el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 prohíbe no sólo las discriminaciones manifiestas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado (véanse, en particular, las sentencias de 27 de noviembre de 1997, Meints, C-57/96, Rec. p. I-6689, apartado 44, y de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Alemania, C-269/07, Rec. p. I-7811, apartado 53).

38 Éste es el caso, en particular, de una medida como la controvertida en el caso de autos que exige una duración de residencia muy concreta, pues existe el riesgo de que actúe en detrimento principalmente de los trabajadores migrantes y de los trabajadores fronterizos nacionales de otros Estados miembros, en la medida en que los no residentes son, en la mayor parte de los casos, no nacionales (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de abril de 1999, Ciola, C-224/97, Rec. p. I-2517, apartado 14, y de 25 de enero de 2011, Neukirchinger, C-382/08, Rec. p. I-139, apartado 34). En este contexto, es indiferente que la medida controvertida afecte, en su caso, tanto a los nacionales que no pueden respetar tal criterio como a los nacionales de los demás Estados miembros. Para que una medida pueda calificarse como indirectamente discriminatoria no es necesario que favorezca a la totalidad de los nacionales o que perjudique sólo a los nacionales de los demás Estados miembros y no a los propios nacionales (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 16 de enero de 2003, Comisión/Italia, C-388/01, Rec. p. I-721, apartado 14).

39 El artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000 se basa precisamente en este tipo de criterio, pues supedita la financiación portátil, en particular, al requisito de que el interesado haya residido en los Países Bajos durante al menos tres de los seis años anteriores a su matriculación para cursar estudios superiores fuera de dicho Estado miembro.

40 No obstante, el Reino de los Países Bajos sostiene que la normativa neerlandesa controvertida establece una distinción entre los trabajadores que residen en los Países Bajos desde al menos tres años y los que no cumplen este requisito porque se trata de situaciones distintas. En efecto, desde el punto de vista de la movilidad de los estudiantes, la situación en la que se anima a los estudiantes residentes en los Países Bajos a salir de los Países Bajos es totalmente distinta de aquella en la que se incita a estudiantes que residen fuera de los Países Bajos a estudiar fuera de este Estado miembro. Considera que una característica inherente a esta normativa es que se refiere exclusivamente a los residentes en los Países Bajos cuyo primer acto reflejo es, desde luego, estudiar en ese Estado miembro. Por tanto, a su juicio, el hecho de que estas situaciones no sean comparables excluye cualquier discriminación.

41 A este respecto, procede poner de manifiesto que, según jurisprudencia consolidada, una discriminación sólo puede nacer de la aplicación de normas distintas a situaciones comparables o de la aplicación de la misma norma a situaciones diferentes (véanse, en particular, las sentencias de 14 de febrero de 1995, Schumacker, C-279/93, Rec. p. I-225, apartado 30, y de 1 de diciembre de 2011, Comisión/Hungría, C-253/09, Rec. p. I-12391, apartado 50).

42 La aplicación no discrecional de este principio exige que el criterio de la comparabilidad de las situaciones se base en elementos objetivos, fácilmente identificables. Este criterio no puede descansar en la mera probabilidad de que los trabajadores que ejercen una actividad asalariada en los Países Bajos, pero que residen en otro Estado miembro, estudien, no en los Países Bajos, sino en el Estado miembro de residencia.

43 Como puso de manifiesto la Abogado General en los puntos 52 y 53 de sus conclusiones, al admitir que los hijos de los trabajadores migrantes que deseen estudiar en los Países Bajos deben tener acceso a la financiación de sus estudios superiores en las mismas condiciones que los nacionales neerlandeses, con independencia de si residen en los Países Bajos, el Reino de los Países Bajos admitió implícitamente que al menos algunos hijos de trabajadores migrantes (al igual que los hijos de los trabajadores neerlandeses) pueden estar predispuestos a estudiar en los Países Bajos, residan efectivamente allí o no. Siendo esto así, el Reino de los Países Bajos no puede afirmar, legítimamente, que el Estado miembro de residencia, de forma casi automática, va a determinar dónde quieren estudiar el trabajador migrante o los hijos a su cargo.

44 En consecuencia, para acceder a la financiación portátil, la situación del trabajador migrante que ejerce su actividad en los Países Bajos pero que reside en otro Estado miembro o la de un trabajador migrante que reside y ejerce su actividad en los Países Bajos sin poder alegar la duración de residencia exigida por la medida controvertida puede ser comparada con la de un trabajador neerlandés que, simultáneamente, reside y trabaja en los Países Bajos.

45 Subsidiariamente, el Reino de los Países Bajos alega que la Comisión hace una interpretación excesivamente amplia del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, pues este precepto se refiere, en principio, únicamente al trabajador migrante. Estima que las ventajas destinadas a los hijos de éste en cuanto al acceso a la enseñanza están comprendidas en el artículo 12 de este Reglamento, el cual establece un requisito de residencia aplicable a estos hijos.

46 A juicio del Reino de los Países Bajos, en las sentencias Bernini y Meeusen, antes citadas, el Tribunal de Justicia, al declarar que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 era aplicable a los hijos de trabajadores migrantes, parece haber ignorado esta diferencia de ámbito de aplicación de ambos preceptos. No obstante, considera que lo hizo únicamente porque, en los asuntos que dieron lugar a dichas sentencias, el Tribunal de Justicia se enfrentaba a discriminaciones directas. En consecuencia, era necesario aplicar el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68. En cambio, en los supuestos en que no existe discriminación directa, como en el del caso de autos, esta necesidad es menos imperiosa y se impone la aplicación del artículo 12 de dicho Reglamento.

47 A este respecto, procede hacer las consideraciones siguientes.

48 Los miembros de la familia de un trabajador migrante son beneficiarios indirectos de la igualdad de trato concedida a este trabajador por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68. Por consiguiente, ya que la concesión de la financiación de los estudios al hijo de un trabajador migrante constituye para este último una ventaja social, el hijo puede invocar por sí mismo dicho precepto para obtener esta financiación si, conforme al Derecho nacional, la misma se concede directamente al estudiante. No obstante, este beneficio sólo constituye una ventaja social para el trabajador migrante, en el sentido de dicha disposición, en la medida en que dicho trabajador continúe sufragando los gastos de manutención de su descendiente (sentencias de 18 de junio de 1987, Lebon, 316/85, Rec. p. 2811, apartados 12 y 13, y Bernini, antes citada, apartados 25 y 26).

49 En cambio, el artículo 12 del Reglamento nº 1612/68 confiere a los hijos de un trabajador migrante un derecho propio de acceso a la enseñanza. Este derecho no está supeditado ni a que se tenga la condición de hijo a cargo (sentencia de 4 de mayo de 1995, Gaal, C-7/94, Rec. p. I-1031, apartado 25), ni al derecho de residencia de sus padres en el Estado miembro de acogida (sentencia de 23 de febrero de 2010, Ibrahim, C-310/08, Rec. p. I-1065, apartado 40). No se limita tampoco a los hijos de los trabajadores migrantes porque es aplicable también a los hijos de los antiguos trabajadores migrantes (sentencia Ibrahim, antes citada, apartado 39).

50 El artículo 12 sólo exige que el hijo haya vivido con sus padres, o con uno de ellos, en un Estado miembro durante el tiempo en que al menos uno de sus progenitores residía en él como trabajador (véanse las sentencias de 21 de junio de 1988, Brown, 197/86, Rec. p. 3205, apartado 30, y de 23 de febrero de 2010, Teixeira, C-480/08, Rec. p. I-1107, apartado 52).

51 Aunque es cierto que los artículos 7, apartado 2, y 12, del Reglamento nº 1612/68 tienen ámbitos personales de aplicación distintos, no es menos cierto que el Tribunal de Justicia ya declaró que estos dos artículos establecen, de modo idéntico, una norma general que, en materia de enseñanza, obliga a todos los Estados miembros a garantizar la igualdad de trato entre sus nacionales y los hijos de los trabajadores nacionales de otro Estado miembro establecidos en su territorio (sentencia Di Leo, antes citada, apartado 15).

52 Por lo que respecta a la alegación del Reino de los Países Bajos relativa a las sentencias Bernini y Meeusen, antes citadas, basta con recordar la jurisprudencia indicada en el apartado 37 de la presente sentencia, según la cual, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 prohíbe no sólo las discriminaciones manifiestas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado.

53 A mayor abundamiento, como puso de manifiesto la Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, el ámbito personal de aplicación de una obligación de igualdad de trato establecida en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 no puede depender de la naturaleza de la discriminación.

54 De ello se deduce que el requisito de residencia establecido en el artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000 instaura una desigualdad de trato entre los trabajadores neerlandeses y los trabajadores migrantes que residen en los Países Bajos o que desarrollan su actividad asalariada en dicho Estado miembro como trabajadores fronterizos en lo relativo al acceso a la financiación portátil.

55 Una desigualdad de este tipo es una discriminación indirecta prohibida por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, salvo que esté objetivamente justificada. En tal caso, también es necesario que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo (véase, en particular, la sentencia de 16 de marzo de 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, Rec. p. I-2177, apartado 38).

56 En el caso de autos, el Reino de los Países Bajos invoca dos razones que pueden justificar el requisito de residencia controvertido. Por un lado, considera que el mismo es necesario para evitar una carga económica excesiva que puede tener consecuencias sobre la propia existencia de dicho régimen de ayudas. Por otro, sostiene que, dado que la normativa nacional controvertida pretende promover los estudios fuera de los Países Bajos, dicho requisito garantiza que la financiación portátil beneficie únicamente a los estudiantes que, de no existir dicha financiación, cursarían sus estudios en los Países Bajos.

57 Por lo que respecta a la justificación basada en las cargas adicionales que derivan de la inaplicación del requisito de residencia, es necesario recordar que, aunque las consideraciones de índole presupuestaria puedan ser el motivo de las opciones de política social de un Estado miembro, e influir sobre la naturaleza o el alcance de las medidas de protección social que éste desea adoptar, tales consideraciones no constituyen por sí solas un objetivo perseguido por esta política y, por tanto, no pueden justificar una discriminación en detrimento de los trabajadores migrantes (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de marzo de 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Rec. p. I-2741, apartado 59, y de 10 de marzo de 2005, Nikoloudi, C-196/02, Rec. p. I-1789, apartado 53).

58 Admitir que consideraciones de índole presupuestaria puedan justificar una diferencia de trato entre trabajadores migrantes y trabajadores nacionales implicaría que la aplicación y el alcance de una norma tan fundamental del Derecho de la Unión como la del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad podrían variar en el tiempo y en el espacio según la situación de las finanzas públicas de los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de febrero de 1994, Roks y otros, C-343/92, Rec. p. I-571, apartado 36, y de 11 de septiembre de 2003, Steinicke, C-77/02, Rec. p. I-9027, apartado 67).

59 No obstante, el Reino de los Países Bajos alega que en la sentencia Bidar, antes citada, el Tribunal de Justicia admitió la legitimidad del objetivo de restringir, mediante un requisito de residencia, los beneficiarios de una ayuda que tenía por objeto sufragar los gastos de manutención de estudiantes procedentes de otros Estados miembros para garantizar que la concesión de dicha ayuda no se convierta en una carga excesiva para el Estado miembro de acogida. Añade que esa jurisprudencia fue confirmada en la sentencia Förster, antes citada.

60 Pues bien, debe señalarse que en los asuntos que dieron lugar a las sentencias Bidar y Förster, antes citadas, el Tribunal de Justicia debía pronunciase sobre los requisitos de residencia impuestos por el Estado miembro interesado, con vistas a la concesión de becas de estudios a estudiantes nacionales de otros Estados miembros que no tenían la condición de trabajadores migrantes ni de miembros de sus familias.

61 Aunque es cierto que el Tribunal de Justicia declaró que el Estado miembro podía obligar a los estudiantes afectados a acreditar cierto grado de integración en dicho Estado para beneficiarse de una beca de manutención, no es menos cierto que el Tribunal sólo lo hizo tras declarar que a los interesados no les eran aplicables los preceptos del Derecho de la Unión relativos a la libre circulación de los trabajadores, en particular, el Reglamento nº 1612/68 (véanse las sentencias, antes citadas, Bidar, apartado 29, y Förster, apartados 32 y 33).

62 Del mismo modo, en la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Trojani (C-456/02, Rec. p. I-7573), el Tribunal de Justicia, antes de comprobar si el nacional de un Estado miembro que no contaba con recursos suficientes podía invocar su condición de ciudadano y los derechos reconocidos en el artículo 21 TFUE para beneficiarse, en otro Estado miembro, de una prestación de asistencia social, remitió, en primer lugar, al juez nacional la carga de llevar a cabo las comprobaciones de hecho necesarias para determinar si el ciudadano interesado tenía la condición de trabajador, en el sentido del artículo 45 TFUE.

63 Aunque la facultad que el Tribunal reconoce a los Estados miembros, sin perjuicio de que se cumplan determinados requisitos, de exigir a los nacionales de otros Estados miembros cierto nivel de integración en sus sociedades para poder beneficiarse de ventajas sociales, como las ayudas económicas a la educación, no se limita a las situaciones en las que los solicitantes de la ayuda de que se trata son ciudadanos económicamente inactivos, el exigir un requisito de residencia como el establecido en el artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000 para demostrar la integración exigida es, en principio, inadecuado tratándose de trabajadores migrantes y fronterizos.

64 La existencia de una distinción entre los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias, por una parte, y los ciudadanos de la Unión que solicitan ayudas sin ser económicamente activos, por otra, resulta del artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35). Aunque este último precepto dispone, en su apartado 1, que todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida con base en dicha Directiva gozarán de igualdad de trato «en el ámbito de aplicación del Tratado», precisa, en su apartado 2, que un Estado miembro podrá limitar, tratándose de personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias, la concesión de ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios a los estudiantes que no hayan adquirido el derecho de residencia permanente.

65 Por lo que respecta a los trabajadores migrantes y fronterizos, el hecho de haber accedido al mercado laboral de un Estado miembro crea, en principio, el vínculo de integración suficiente en la sociedad de ese Estado que les permite beneficiarse del principio de igualdad de trato en relación con los

trabajadores nacionales con respecto a las ventajas sociales. Este principio se aplica no sólo a todas las condiciones de empleo y trabajo, sino también a todas las ventajas que, vinculadas o no a un contrato de trabajo, se reconocen generalmente a los trabajadores nacionales por razón, principalmente, de su condición objetiva de trabajadores o por el mero hecho de que tienen su residencia habitual en territorio nacional (véanse, en particular, las sentencias de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala, C-85/96, Rec. p. I-2691, apartado 25, y Comisión/Alemania, antes citada, apartado 39).

66 El vínculo de integración resulta, en particular, del hecho de que, con las cotizaciones sociales que paga en el Estado miembro de acogida en virtud de la actividad asalariada que ejerce, el trabajador migrante contribuye también a la financiación de las políticas sociales de dicho Estado y debe beneficiarse de ellas en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales.

67 Esta conclusión está corroborada por el tercer considerando del Reglamento nº 1612/68, según el cual la movilidad de la mano de obra en la Unión debe ser para el trabajador uno de los medios que le garanticen la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo y facilitar su promoción social, contribuyendo al mismo tiempo a satisfacer las necesidades de la economía de los Estados miembros.

68 En cuanto al riesgo de abuso evocado por el Reino de los Países Bajos, derivado, en particular, del ejercicio de trabajos de corta duración únicamente para obtener una financiación portátil, es necesario subrayar que el concepto de «trabajador», en el sentido del artículo 45 TFUE, tiene un alcance autónomo propio del Derecho de la Unión y no debe interpretarse de forma restrictiva. Debe considerarse «trabajador» cualquier persona que ejerza unas actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la característica de la relación laboral radica en la circunstancia de que una persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales perciba una retribución (véanse, en particular, las sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, apartados 16 y 17, y de 14 de octubre de 2010, Van Delft y otros, C-345/09, Rec. p. I-9879, apartado 89).

69 A la vista de lo anterior, el objetivo contemplado por el Reino de los Países Bajos de evitar una carga económica excesiva no puede ser considerado una razón imperiosa de interés general que pueda justificar una desigualdad de trato entre los trabajadores neerlandeses y los trabajadores de los demás Estados miembros.

70 A juicio del Reino de los Países Bajos, el requisito de residencia previsto en el artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000 puede tener finalmente legitimación sobre la base de una justificación objetiva que no sea la de evitar una carga económica exagerada. Considera que la finalidad de la financiación portátil es también incrementar la movilidad de los estudiantes incitándoles a cursar estudios fuera de los Países Bajos. Afirma que estos estudios no sólo son enriquecedores para los estudiantes, sino también ventajosos para la sociedad neerlandesa en general y para el mercado laboral neerlandés en particular.

71 Consta que el objetivo de favorecer la movilidad de los estudiantes guarda relación con el interés general. A este respecto, basta con subrayar que forma parte de las acciones que el artículo 165 TFUE otorgó a la Unión en el marco de la política de educación, de formación profesional, de juventud y de deporte. Por otra parte, del primer considerando de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa a la movilidad transnacional en la Comunidad a efectos de educación y formación: Carta Europea de Calidad para la Movilidad (DO L 394, p. 5) resulta que la movilidad en el ámbito de la educación y la formación forma parte de la libertad de circulación de las personas y es uno de los objetivos principales de la acción de la Unión.

72 Teniendo esto en cuenta, la justificación invocada por el Reino de los Países Bajos relativa a la promoción de la movilidad de los estudiantes constituye una razón imperiosa de interés general que puede justificar una restricción al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

73 No obstante, como se indicó en el apartado 55 de la presente sentencia, sólo se puede justificar válidamente una normativa que pueda restringir una libertad fundamental garantizada por el Tratado, como la libre circulación de los trabajadores, si es adecuada para garantizar la realización del objetivo legítimo que persigue y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo.

74 En cuanto a la idoneidad del requisito de residencia previsto en el artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000, el Reino de los Países Bajos alega que este requisito garantiza que la financiación portátil beneficie únicamente a los estudiantes cuya movilidad se debe favorecer.

75 Para afirmar que la regla «tres de los últimos seis años» es indispensable a fin de que la financiación portátil se aplique exclusivamente a un tipo de estudiantes bien determinado, el Reino de los Países Bajos se basó en dos premisas.

76 Por una parte, el régimen neerlandés de ayudas de estudios fuera de los Países Bajos se destina a los estudiantes residentes en los Países Bajos que, de no existir dicho régimen, cursarían sus estudios en dicho Estado miembro. En cambio, los estudiantes que no residen en los Países Bajos estudian instintivamente en sus Estados miembros de residencia y, con ello, no se estimula la movilidad. El Estado miembro de residencia del estudiante, sea el Reino de los Países Bajos o no, determina, de modo casi automático, en dónde estudiará.

77 Por otra parte, subrayando los méritos de la política que favorece la movilidad de los estudiantes mediante el enriquecimiento que los estudios fuera de los Países Bajos aportan no sólo a los estudiantes, sino también a la sociedad y al mercado laboral neerlandeses, el Reino de los Países Bajos confía en que los estudiantes que se beneficien de dicho régimen regresen a los Países Bajos una vez finalizados sus estudios para residir y trabajar allí.

78 Como se puso de manifiesto en el apartado 43 de la presente sentencia, los Países Bajos admitieron también que ciertos hijos de trabajadores migrantes pueden estar predispuestos a estudiar en los Países Bajos, residan efectivamente allí o no. No obstante, es necesario reconocer que los elementos indicados en los apartados 76 y 77 de la presente sentencia tratan de reflejar la situación de la mayoría de los estudiantes.

79 Por tanto, procede declarar que el requisito de residencia previsto en el artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000 es adecuado para realizar el objetivo de promover la movilidad de los estudiantes.

80 Queda por comprobar si este requisito no va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

81 Según reiterada jurisprudencia, corresponde a las autoridades nacionales, al adoptar una medida que supone una excepción a un principio reconocido por el Derecho de la Unión, probar, en cada caso, que dicha medida es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado y que no excede de lo necesario para alcanzarlo. Las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida adoptada por dicho Estado y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación (sentencias de 7 de julio de 2005, Comisión/Austria, C-147/03, Rec. p. I-5969, apartado 63, y de 13 de abril de 2010, Bressol y otros, C-73/08, Rec. p. I-2735, apartado 71).

82 Por tanto, el Reino de los Países Bajos soporta la carga no sólo de acreditar que la medida nacional controvertida es proporcionada al objetivo perseguido, sino también de indicar elementos que puedan fundamentar tal conclusión.

83 En su escrito de defensa, el Reino de los Países Bajos sostuvo que no existe ninguna norma que proteja tan eficazmente los intereses que están en el origen de la WSF 2000. Considera que exigir conocer el idioma nacional o estar en posesión de un título neerlandés no es un medio eficaz de promover el

objetivo perseguido por la normativa nacional controvertida. A juicio de este Estado miembro, además del hecho de que tales exigencias crearían una discriminación por razón de la nacionalidad, dichos criterios sólo tienen sentido si se refieren a estudios en los Países Bajos.

84 A este respecto, es necesario señalar que, para que el Reino de los Países Bajos pueda cumplir con la carga de demostrar que el requisito de residencia no va más allá de lo necesario, no basta con que este Estado miembro se limite a referirse a dos medidas alternativas que, en su opinión, son aún más discriminatorias que el requisito previsto en el artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000.

85 Es cierto que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la carga de la prueba no puede llegar hasta el punto de exigir que un Estado demuestre de forma positiva que ninguna otra medida imaginable permitiría alcanzar el objetivo perseguido en las mismas condiciones (sentencia de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, Rec. p. I-519, apartado 66).

86 No obstante, como indicó la Abogado General en el punto 158 de sus conclusiones, el Reino de los Países Bajos debería haber expuesto, al menos, por qué optó por la regla denominada «tres de los últimos seis años» excluyendo cualquier otro elemento representativo. Ha de observarse al respecto que esta regla presenta un carácter demasiado exclusivo. En efecto, al imponer períodos concretos de residencia en el territorio del Estado miembro de que se trate, la regla denominada «tres de los últimos seis años» privilegia un elemento que no es necesariamente el único representativo del grado real de conexión entre el interesado y dicho Estado miembro.

87 Por tanto, debe afirmarse que el Reino de los Países Bajos no ha probado que el requisito de residencia previsto en el artículo 2.14, apartado 2, de la WSF 2000 no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por dicha normativa.

88 De ello se desprende que dicho precepto nacional establece una desigualdad de trato entre los trabajadores neerlandeses y los trabajadores migrantes que residen en los Países Bajos o que desarrollan sus actividades asalariadas en dicho Estado miembro como trabajadores fronterizos contraria al artículo 45 TFUE y al artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68.

89 A la vista de las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 45 TFUE y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, al imponer un requisito de residencia, concretamente la regla denominada «tres de los últimos seis años», a los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias cuya manutención continúan sufragando para permitirles obtener la financiación portátil.

Costas

90 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de los Países Bajos y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) **Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 45 TFUE y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, en la versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992, al imponer un requisito de residencia, concretamente la**

regla denominada «tres de los últimos seis años», a los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias cuya manutención continúan sufragando para permitirles obtener la financiación de los estudios superiores cursados fuera de los Países Bajos.

2) Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.

Firmas